

## KARAR BİRİMİ KURAMI ÇERÇEVESİNDE TÜRK DIŞ POLİTİKASININ ANALİZİ: 1 MART 2003 TEZKERESİ ÖRNEĞİ

**Yazar / Author: Fatma Anıl ÖZTOP<sup>1</sup>**

### ÖZET

Bu çalışma, karar birimleri yapısının ve karar alma kurallarının dış politikada karar alma süreçlerini etkilediği ve otoriter bir figürün karar süreci çıktılarında etken rol oynadığı varsayımına dayanmaktadır. Bu durum dış politika kararlarının karmaşık bir yapıya sahip olduğunu göstermesi açısından önemlidir. Dolayısıyla çalışmanın amacı Türkiye'nin dış politika yapım sürecini ve mekanizmasını Karar Birimi Kuramı çerçevesinde analiz etmektir. Bu çerçevede Türk siyasi hayatında istisnai bir durum olan 1 Mart tezkeresi, bu çalışmanın örnek olayını oluşturmakta ve kuram bu süreç içerisinde analiz edilmektedir. 1 Mart tezkeresine ilişkin karar sürecine baktığımızda, yetkili karar birimi olarak özerk aktörler koalisyonu bulgusuna ulaşmaktayız. Bu süreçte, karar alma süreci dinamikleri “karar kurallarından” oluşmakta ve “asgari düzeyde kazanan koalisyon” çıktısı sürecin bir diğer bulgusu olarak elde edilmektedir.

**Anahtar kelimeler:** Karar Birimi Kuramı, 1 Mart Tezkeresi, AK Parti, dış politika, özerk aktörler koalisyonu.

### ANALYSIS OF TURKISH FOREIGN POLICY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE DECISION UNIT THEORY: EXAMPLE OF 1 ST OF MARCH NOTE 2003

### ABSTRACT

This article assumes that the structure of decision units and decision-making rules influence foreign policy decision-making process and an authoritarian figure play an effective role in the decision-making process outputs. This is especially important to show that it has a “complex structure” of foreign policy decisions. Therefore, the main purpose of this article to analyze Turkey's foreign policy decision-making process and mechanism by the framework of Decision Unit Theory. In this context, 1st of March Note which is an exceptional case in Turkish political life constitutes the case study and theory is analyzed in this process. When we examine the decision-making process of 1st of March Note, the authoritative decision unit is composed of multiple autonomous actors. In this process, the dynamics of decision-making process consists of “decision rules” and a “minimum winning coalition” output is obtained another finding in this processes.

**Key Words:** Decision Unit Theory, 1st of March Note, AK Party, foreign policy, multiple autonomous actors.

<sup>1</sup> Doktora Adayı, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, faoztop@gmail.com

## 1. Giriş

Soğuk Savaş döneminin sona ermesi, küreselleşmenin etkisi, ulus-devlet yapısının aşınması ve karşılıklı bağımlılığının artması sonucu iç-dış politika ayrımı giderek anlamsızlaşmış ve devletlerin dış politika süreçlerinin genellemelerle açıklanmasının eksik değerlendirmelere yol açtığı görülmüştür. (Efegil, 2012, s.15) Değişen konjonktüre uygun olarak, Uluslararası İlişkiler disiplinde yer alan bu eksikliklerin giderilmesi adına dış politika analizine dair yapılan çalışmaların geliştirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Dolayısıyla dış politika analizinin temel araştırma alanlarından olan karar alma literatürü üzerine de birçok çalışma geliştirilmiştir. Karar alma üzerine yapılan çalışmalar devlet ve sistemi inkâr etmemiş, farklı aktörlerin devlet yapısına ve sisteme olan etkilerini de araştırmalarına yansıtmıştır. (Hagan, 2001, ss.5-46; Kuperman ve Özkeçeci-Taner, 2006,ss.537-554; Özkeçeci-Taner, 2006, ss.545-554; Beasley ve diğerleri, 2013, ss.1-21)

Ancak, genel geçerliliği tartışma yaratan bu türden dış politika analizlerinin en temel sorunu uluslar-arasında (cross-nations) oldukça geniş genellemelerde bulunması ve edinilen bulgular üzerinde genelleme yapılmasının oldukça zor olmasıdır. Ne var ki, dış politikada karar alma literatürüne dair yapılan bütün çalışmaların bu yönde olduğunu söylemek gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

Türk dış politikasına yönelik literatür çalışmalarına baktığımızda ise daha çok geleneksel teoriler bağlamında yapılan analizlerin hakim olduğu görülmektedir. Bu noktada Karar Birimi Kuramının yeni ve kapsayıcı nitelikte olması, bu çalışmanın çıkış noktasını oluşturmaktadır. Genellikle uluslararası ve politik iç düzenlemeler, sistemsel değişimler ve dış politika çıktıları üzerine yoğunlaşan Türk dış politikası analizi literatüründe dış politikayı etkileyen faktörler, karar alma süreci ve işleyişi, aktörler arası etkileşim ve liderlerin kişilik özellikleri de yer almaktadır.

Bu bilgiler ışığında, mevcut çalışmanın merkez noktasını, Türkiye'nin dış politika yapım süreci ve mekanizmasını analiz etme oluşturmaktadır. Burada önemli olan nokta, ortaya çıkan sorunun, dış politika aktörleri arasında, ne şekilde ele alındığı ve nasıl sürdüğüdür. Bu çalışma, dış politika yapım süreci ve yönetimi sırasında meydana gelen sorunu analiz etmeyi hedeflemektedir. Bu amaçla, çalışmamızın ana araştırma soruları şu şekilde sıralanmaktadır: (Margaret Hermann ve Charles Hermann, 1989, ss.361-387)

1. Dış politika yapım sürecine katılan iç aktörler hangileridir?
2. Dış politika yapım sürecine katılan iç aktörlerin rejim içindeki pozisyonları nelerdir?
3. Dış politika çıktıları üzerinde yetkili karar alma birimlerinin etkisi ne derecedir?

Yukarıda belirlenen araştırma soruları doğrultusunda, Türk dış politikasının analizini yaptığımız mevcut çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Bu çerçevede ilk olarak Karar Birimi Kuramının teorik çerçevesi kısaca ifade edildikten sonra, teorinin uygulanma aşaması olan Türk dış politikasının analizi yapılacaktır. 1 Mart Tezkeresi bu analizin somutlaştırılmasında örnek olayımızı oluşturmaktadır.

## 2. Teorik Çerçeve: Karar Birimi Kuramı\*\*

Karar Birimi Kuramı, dış politikada karar alma yaklaşımlarını kapsayarak, bu yaklaşımların hangisinin, hangi koşullarda dış politika davranışını açıklayabileceğini

---

\*\* Çalışmamızın bu kısmı Margaret G. Hermann ve Joe D. Hagan'ın araştırmalarının genel çerçevesini özetlemektedir.

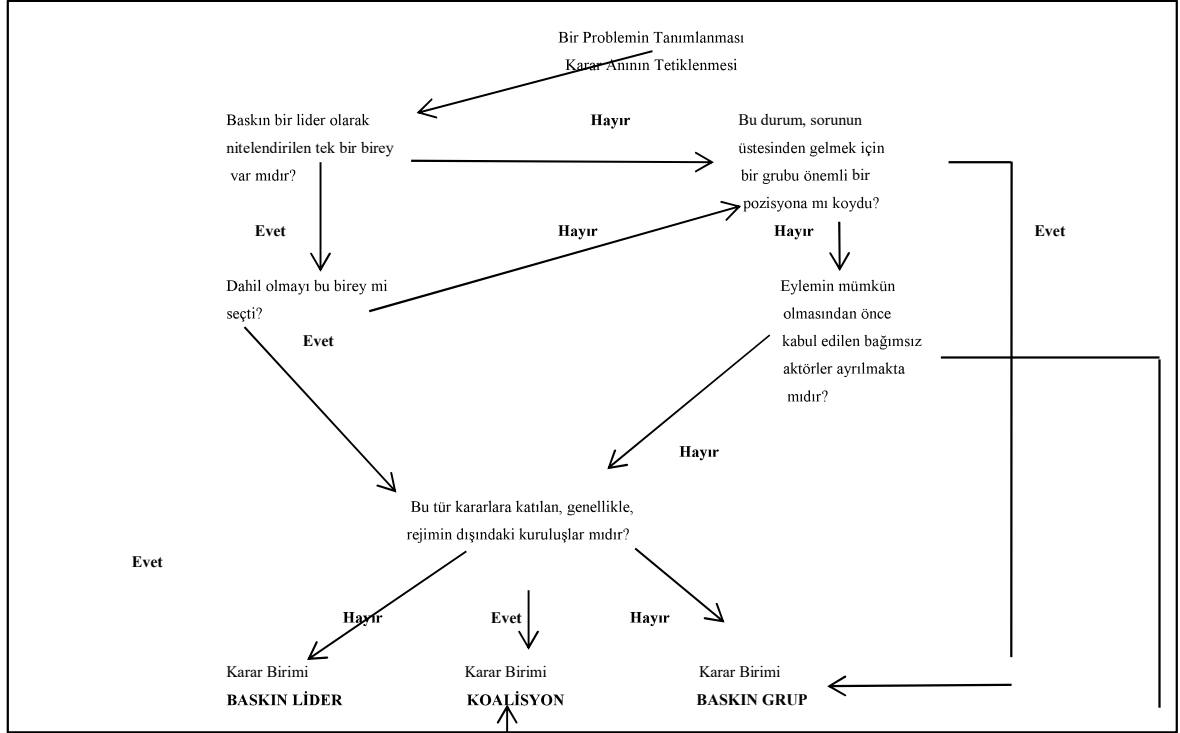
gösteren bir meta teoridir. Bu yönüyle Karar Birimleri Kuramı, hangi yaklaşımın ne koşulda geçerli olduğu sorusuna odaklanmaktadır. (Çuhadar, 2012, s.295; Hermann, 2001, ss.47-81)

Dış politika analizi üzerine yapılan literatürün çok fazla “ABD-merkezli” olduğunu belirten Karar Birimi Kuramı, bu çerçevede geliştirilen yaklaşımlardan elde edilen bulguların diğer ülkelere genellenmenin irrasyonel bir girişim olacağını vurgulamaktadır. Dolayısıyla, Karar Birimi Kuramının temel amacı, ABD dışında (non-USA) da geçerli olabilen uygulanabilir orta-aralıklı teorileri inşa etmektir. Bunun için de çok daha kapsamlı ve koşullu bir şekilde önceden var olan karar alma yaklaşımlarını da içermektedir. Bu noktada dış politikaya yön veren, bunları belirleyen karar vericileri anlayabilmek için hükümetlerin “kara kutusu” (black box) olarak tarif edilen noktaya girmek gerekmektedir. Bu aşamada Kurama dair karşımıza iki araştırma sorusu çıkmaktadır: (Hermann, 2001, ss.45-47)

1. Dış politika kararlarını ne tür aktörler belirlemektedir?
2. Bu Karar Birimlerinin dış politika sonuçları üzerindeki etkisi nedir?

Devletlerin dış politika oluşturma süreçlerinin daha net bir biçimde algılanabilmesi açısından bu iki sorunun cevabı ciddi önem arz etmektedir. Karar Birimi Kuramı üzerine yapılan çalışmaları incelediğimizde, teorik çerçevenin, girdiler, karar birimi dinamikleri ve çıktılar olmak üzere üç aşamadan oluştuğunu görmekteyiz. Bu üç aşamayı alt başlıklar halinde tanımlamak gerekirse, dış politika problemi, karar anı ve yetkili karar biriminin belirlenmesi, sürecin girdilerini oluşturmaktadır. Yetkili karar biriminin sınıflandırıldığı aşama ise, karar biriminin dinamiklerini oluşturması açısından önemlidir. Sürecin çıktıları ve dış politika eylemi ise, teorik çerçevenin çıktılarını meydana getirmektedir.(Gürkaynak ve Özkeçeci-Taner, 2004, ss.16-47)

Devletler, dış politika alanında bir sorun/kriz algıladıkları zaman, eyleme geçme ihtiyacı hissetmektedir. Bu noktada eylemin uygulanma aşamasından önce, soruna ilişkin bir durum tespiti yapılmakta ve süreç aşama aşama kaydedilmektedir. Dolayısıyla karşılaşılan sorunun tetikleyici unsurlarının saptandığı bu “durum tespiti”, Karar Birimi Kuramının girdilerinin ilkinin oluşturmaktadır. Margaret Hermann, çalışmasında, karar alma sürecini bir “film şeridine” benzetmekte ve süreci, film kareleri ile benzer tutmaktadır. Bu yönüyle film kareleri gibi, süreçlerde, birden fazla “karar anından (occasion for decision)” oluşmaktadır. Karar Birimi Kuramının girdilerinden olan karar anı, tercihlerin belirlenmesinde diğer bir belirleyici aşamadır. Burada soruna dair nasıl bir süreç işletileceği ve tercihlerin nasıl şekilleneceği sorusu hâkim olmaktadır. Sürecin daha iyi işleyebilmesi ve çıktıların öngörülebilmesi adına, bu karar anlarının her biri için, ayrı ayrı yetkili karar biriminin belirlenmesi gerekmektedir.(Hermann, 2001, s.57)



**Şekil 1:** Karar anı için yetkili karar biriminin doğasını belirlemede rol oynayan etkenleri  
**Kaynak:** (Hermann, 2001, s.58)

Hermann, Hermann ve Hagan, karar anında hangi birimin yetkili olduğuna karar vermek için, önemli birtakım sorular geliştirmiş ve bunların yanıtlanması gerektiğine vurgu yapmıştır. Buna göre, Şekil 1’de karar anı için yetkili karar biriminin doğasını belirlemede rol oynayan etkenler yer almaktadır. Algoritmada yer alan sorular evet-hayır üzerinden şekillenmekte ve bu sayede yetkili karar biriminin belirlenmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla, süreç içerisinde yer alan baskın bir bireyin varlığı, bu bireyin soruna dahil olma durumu veya bir grubun anahtar rol üstlenip üstlenmediği gibi sorular önemli noktalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada hükümetin resmi veya gayrı-resmi yapıları dikkate alınmakta ve yönetimin yapısı ile belirli bir karar anında geçerli olan gayrı-resmi yapılara odaklanılmaktadır. (Hermann, 2001, s.58)

Karar Birimi Kuramının dinamiklerini oluşturan bu aşama üç tip otorite etrafında şekillenmektedir. Bunlar: (Hermann,2001, ss.47-81; Hagan, 1993, ss.1-187)

- Baskın lider,
- Baskın grup ve
- Özerk aktörler koalisyonu.

Üç tip otoriteyi açacak olursak, hükümetin dış politika araçları hiyerarşik bir biçimde tek bir kişide toplanıyorsa ve bu kişi hiyerarşinin en üst tepesindeyse yetkili karar birimi, baskın liderdir. Baskın lider tipolojisinde, bireyin bilgiye olan duyarlılık derecesi önemli bir etkidir. Bu açıdan, karar mekanizmasında yer alan liderin dünya hakkında ki görüşleri iyi tanımlanmışsa ve gelen bilgiyi kendi görüşleri ışığında analiz ediyorsa, lider, bilgiye karşı “duyarsız lider” olarak tanımlanmaktadır. Bu tür liderler, dışarıdan gelen bilgileri analiz etmek yerine, daha ziyade diğerlerini ikna etmeye odaklanmaktadır. Bundan kastedilen nokta, kendisinin inanmış olduğu bilgi ve tasarımlarını çevresindekilere kabul ettirmeye çalışmasıdır. “Duyarlı lider” ise, dış politika sorunuyla ilgilenmek için geniş bir desteği elde etmeye ve görüş birliğini sağlamaya çabalamaktadır. Duyarlı lider, diğer aktörlerin görüşlerine ve gelen bilgilere hassas ise, kararını belirlemeden önce, durumunu incelemeye gayret edecektir.( Efegil, 2012, ss.134-135; Hermann, 1993, ss.64-65)

Karar mekanizmasında baskın grubun yer aldığı anlarda ise, durum daha farklı işlemektedir. Şöyle ki, bir grup birey, birbirlerine danışıp, kolektif olarak bir eylemi seçtiği takdirde, baskın grup durumu geçerlidir. Diğer bir ifadeyle, tek bir bünyenin üyesi olan ve birbirlerine danışarak hareket eden bireyler kümesi olarak belirtilen yetkili karar birimi, baskın gruptur. Grubun görevi, kriz sorunları ortaya çıktığında, onları ele almak ve süreci çalıştırmaktır. Bilginin sağlandığı kaynak, üyelerin birbirlerine bağlılık dereceleri ve grup üyeleri arasında var olan güç dağılımındaki adaletsizlik gibi unsurlar, grup içinde yer alan üyelerin ortak bir paydada buluşmasını engelleyen faktörler olarak gösterilebilir. Diğer taraftan, “çatışmadan kaçınma” duygusu, grup içi dinamiklerde önemlidir. Bu noktada grup içerisinde birbirinden farklı fikirlerin ortaya çıkmasını engelleyen unsur olarak çatışmadan kaçınma gösterilebilir.(Efegil, 2012, s.136; Hagan, 1993, ss.1-187; Hermann, 2001, ss.60-61)

Dış politika yapımında yer alan aktörler, hükümetlerin eylemlerini belirlemek için bireyler, gruplar veya kurumların temsilcilerine ayrıldığı durumlarda yetkili karar birimi, özerk aktörler koalisyonudur. Birden fazla bağımsız aktörü içeren kuruluşlar, hükümetin içerisinde oluşabileceği gibi, hükümet dışından da olabilmektedir. (Hermann,2001, s.61.) Koalisyonlarda bir kararın alınabilmesi için her bir grubun tek tek onayının alınması gerekmektedir. Burada koalisyonları oluşturan gruplar arasındaki fikir ayrılıklarını çözebilecek her hangi bir üst otorite bulunmadığı için, oluşan uzlaşmazlıklar genellikle çözüm sürecinin tıkanmasıyla sonuçlanmaktadır. (Efegil, 2012, s.137)

Burada önemle belirtmemiz gereken bir nokta, baskın grup ile özerk aktörler koalisyonu arasındaki farktır. Buna göre, iki yetkili karar birimi arasındaki en temel farklılığı oluşturan etken, ortak paydada buluşan kişilerin veya birimlerin nitelikleridir. Grup üyeleri, genellikle, aynı siyasi görüş ve ideolojik bakış açısına sahiptir. Böylelikle kendi içlerinde benzer nitelikler taşıdıkları bir gerçektir. Buna karşılık özerk koalisyonlarda böyle bir durumun varlığı söz konusu değildir. Diğer bir ifadeyle aynı siyasi görüş ve ideolojik bakış açısına sahip benzer bir yapının mevcudiyeti, koalisyon olgusunda yer almamaktadır.

**Tablo 1: Süreç Çıktılarının Özellikleri ve Etkileri**

Karara tercihlerin nasıl yansıdığı	Kazanımların dağılımı	
	Simetrik	Asimetrik
<b>Tek tarafın</b>	Uyum	Tek bir tarafın isteklerinin kabul edilmesi.
<b>Çoklu tarafların</b>	Karşılıklı taviz Konsensus (Görüş birliği)	Asimetrik taviz.
<b>Hiçbir tarafın</b>	Kararsızlık Tıkanma	Bölünmüş sembolik eylem.

**Kaynak:** Hermann, 2001, s.72

Karar alma süreci çıktıları açısından bir değerlendirme yapmak gerekirse, dış politika kararlarının çıktıları, tarafların isteklerini ne derece yansıttığı üzerinden şekillenmektedir. Bu çerçevede Tablo 1’de karar alma sürecine ilişkin mevcut karar çıktıları tasniflenmektedir. Buna göre, bir karar biriminin müzakere sürecinde altı farklı değişken yer almaktadır. Bunlar: “tek bir partinin hâkim olduğu konum”, “uyuşma”, “karşılıklı uzlaşma”, “orantısız uzlaşma”, “tıkanıklık” ve “bölünmüş sembolik eylem”dir. Tek bir partinin hâkim olduğu karar çıktısında, karar sürecinde yer alan aktörlerin tercihleri karar çıktısında yer almakta ve diğerleri eylemin sonucunu izlemektedir. Uyuşma çıktısında ise, karar alma sürecinde yer alan aktörlerin tercihleri çıktı üzerinde belirgin bir şekilde yer almakta ve karar çıktısına tüm tarafların beklentileri yansımaktadır. Karşılıklı uzlaşma çıktısında ise, taraflar arasında karşılıklı bir uzlaşma söz konusudur. Burada tarafların süreç boyunca yer alan tercihlerinin tamamının yok sayılması gibi bir durum söz konusu değildir. Orantısız uzlaşmada ise, tek bir tarafın tercihleri karara yansımakta ve diğerleri sonucu izlemektedir. Tıkanıklık karar çıktısında ise, hiçbir tarafın tercihi diğerinden daha iyi kabul edilmemekte ve problem yeniden tanımlanmaktadır. Parçalanmış sembolik eylem karar çıktısında ise, hiçbir tarafın tercihi karara yansımamakta ve karar biriminin yeniden oluşturulması gerekmektedir.(Hermann, 2001, s.69)

### 3. Örnek Olay İncelemesi: 1 Mart 2003 Tezkeresi

#### a. Durum Tespiti

11 Eylül 2001 tarihinde gerçekleşen terörist saldırılarının ardından, Amerikan güvenlik anlayışında değişimler yaşanmış ve kitle imha silahları, terör, rejim değişikliği ve önleyici savaş kavramları, ABD dış politikasında yeni parametreler olarak belirlenmiştir. ABD’nin “Ulusal Güvenlik Stratejisi”nin 17 Eylül 2002 tarihinde imzalanması ve 20 Eylül tarihinde Başkan Bush’un Kongre’de yaptığı konuşma, bu yeni oluşumun habercisiydi. (USA, National Security Strategy, 2010)

Bu çerçevede literatüre “Bush Doktrini” diye geçen ABD’nin yeni Ulusal Güvenlik Stratejisi, uluslararası güvenliğe ve barışa vurgu yaparken, ulusal güvenliğin de önemini altını çizmektedir. Bu açıdan, Başkan Bush, ABD’ye yönelik güvenlik tehdidinin, Irak, Afganistan, İran ve Kuzey Kore gibi ABD karşıtı totaliter rejimlerden

kaynaklandığını ileri sürmekte ve terörü bünyesinde barındıran devletleri “şer eksenî” nitelendirmektedir.(Efeğil, 2008, s.109)

Ardından ABD, 11 Eylül olaylarının sorumlusu olarak gördüğü Usame Bin Ladin ve uzantısı El Kaide'nin cezalandırılması adına Afganistan'a karşı BM Güvenlik Konseyi kararına dayanarak askeri operasyon başlatmıştır. Afganistan operasyonunun ardından ABD, Irak'ın da BM silah denetçilerinin şartlarını yerine getirmediğini ve kitle imha silahlarını bulundurduğunu ileri sürerek, Irak'ı potansiyel bir tehdit unsuru olarak değerlendirmiştir. Bu çerçevede ABD, Irak'a yönelik yapacağı operasyonda, başta Türkiye olmak üzere bölge ülkelerinin desteğini aramış ve bu yönde bir dizi diplomatik ve siyasi görüşmeler gerçekleştirmiştir.

Olası Irak operasyonuna yönelik Türkiye'nin desteğini hayati gören ABD, Türkiye'den açılacak bir kuzey cephesi ile operasyonun daha rahat yürütüleceğini Türk yetkili organlarına iletmiştir. Bu çerçevede 19 Mart 2002 tarihinde ABD Başkan Yardımcısı Dick Cheney'in Irak'a operasyon konusunda görüşmek üzere Ankara'ya gelmesi, ilk kırılma noktasını oluşturmaktadır. (Hürriyet, “Kritik Ziyaret”,19.03.2002)

Bu çerçevede, Cheney'in ziyareti, Irak'a yönelik olası operasyonda açılması planlanan kuzey cephesi için ilk nabız yoklaması olarak nitelendirilse de bu görüşmede somut talepler ve beklentiler ortaya konulamamıştır.(Bölükbaşı, 2008, s.27)

Dick Cheney'in ziyaretinin ardından, 17 Temmuz tarihinde ABD Savunma Bakan Yardımcısı Paul Wolfowitz, ABD Dışişleri Bakanlığı yetkilisi Mark Grossman ile NATO Kuvvetleri ve ABD Hava Kuvvetleri Komutanı Joseph Ralston ile birlikte Ankara'ya gelmiştir.<sup>1</sup> (Radikal, “Saddam Devrilecek”, 17.07.2002) Bu ziyarette, Türkiye'den beklenen destek somut olarak dile getirilmiş ve bu görüşmelerin ardından dönemin Başbakanı Ecevit, iki ülke arasında siyasi ve askeri konuların görüşülmesine yönelik olarak danışma kanallarının açılmasını kabul etmiştir.(Bölükbaşı, 2008, ss.27-28)

Paul Wolfowitz'in başkanlığında yürütülen bu görüşmeyi, probleme dair tetikleyici unsur olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak, o dönemde Türkiye'de meydana gelen siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, Ecevit'in sağlık problemleri ve koalisyon ortağı MHP'nin lideri Devlet Bahçeli'nin erken seçim açıklamaları, Hükümetin probleme dönük karar almasını engellemiş ve sorun seçim sonrasına ertelenmiştir. Bu yönüyle 3 Kasım 2002 seçimlerinde tek başına iktidara gelen AK Parti Hükümeti döneminde karar aşaması değerlendirilmiştir.

#### **b. Karar Anı**

Irak'a yönelik olası operasyonda ABD'li yetkililerin Türkiye'den somut taleplerde bulunması durumunda Türk karar mekanizmasının nasıl bir tavır takınacağı sorunsalı, çalışmamızın karar anını oluşturmaktadır. Bu çerçevede değerlendirdiğimizde, hem bölge hem de ABD ile olan ilişkiler açısından Türkiye'nin bu denklemde yer almaması çok zor bir ihtimaldir. Soruna dair ortaya çıkan bu karar anında, Türk karar mekanizmasının önünde iki seçenek bulunmaktadır. Bu seçenekler:

- Türkiye ABD'nin Irak politikasına yeniden destek vermeli ya da
- Bu politikasını değiştirmelidir.

Yaşanan bu gelişmeler, Türk karar alıcıları açısından konunun etraflı bir biçimde ele alınmasını gerekli kılmıştır. Böylece mevcut sorunlar ve bu sorunlara yönelik alternatif

<sup>1</sup> Türk tarafı, 6 milyar doları bulan askeri borçlarının silinmesini ve İSAF Komutanlığı için Türkiye'ye verilecek 228 milyon doların ABD Kongresi'nden geçmemiş olmasından duyduğu rahatsızlığı ilettili.

tercihler, müzakere heyeti tarafından geliştirilmeye çalışılmış ve en nihayetinde nihai karar organına mutabakat metinleri son şekliyle sunulmuştur.

### c. Yetkili Karar Biriminin Belirlenmesi

Olası Irak operasyonuna dair durum tespiti ve karar anının tanımlanmasının ardından, yetkili karar birimini belirlemek, karar sürecinin işleyişini ve sürecin çıktılarını analiz etmede önemlidir. Karar Birimi Kuramının teorik çerçevesini açıkladığımız kısımda yer alan Şekil 1'den hareketle, yetkili karar biriminin doğasını belirlemede rol oynayan etkenler sürecin bu kısmında belirleyici rol oynamaktadır. Şekil 1'de bulunan soru ve cevaplardan yola çıkarsak, baskın lider olma olasılığı olan bir birey veya sorunla ilgilenen baskın bir grubun varlığına süreç boyunca rastlanmamaktadır.

Probleme yönelik yürütülen karar sürecine baktığımızda ise, karşımıza çok aktörlü bir yapı çıkmaktadır. Süreç boyunca müzakereler, ekonomik, siyasi ve askeri olmak üzere üç elden yürütülmekte ve farklı birimler arasında ortak bir mutabakat sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca konunun kritik askeri önem arz etmesi sebebiyle de, TSK'nın ve dolayısıyla MGK'nın kararları süreçte etkili rol oynamaktadır.

ABD'nin Türkiye'den talep ettiği unsurların 1980 Anayasası'nın 92. Maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu imzasıyla TBMM'nin onayına sunulması gerekliliği süreç açısından diğer bir kilit noktayı oluşturmaktadır. Bu dönem de TBMM çatısı altında AK Parti ve CHP olmak üzere iki siyasal parti ve bağımsız kanat yer almaktadır. Meclis'te sandalyesi bulunan siyasal partilerin tabanları ve bağımsız milletvekillerinin ideolojik yapıları arasındaki farklılık da, iç muhalefetin sürece etkisi açısından önemli bir ayrıntıdır.

Türk dış politikasında karar alma sürecinin işleyişi, genellikle başbakan, kabine ve Milli Güvenlik Kurulu etrafında şekillenmektedir. Diğer taraftan, Türk dış politikasında, cumhurbaşkanının karar almada aktif rol oynadığı durumlar çok az olmasına karşılık, kriz durumlarında ve önemli kararlarda, hükümet, karar sürecinde diğer temel aktörlere veya gruplara danışma ihtiyacı hissedebilmekte ve bu aktörlerle ortak hareket edebilmektedir. (Taydaş ve Özdamar, 2013, s.223)

Irak sorunu da, Türkiye açısından kriz durumunu içerdiği için, AK Parti Hükümeti, karar sürecinde Dışişleri ve Savunma Bakanlıkları ile Genelkurmay gibi diğer temel aktörlerle bilgi alış verişinde bulunmaktadır. Bu genel çerçeve temelinde Irak sorununa ilişkin karar alma sürecinde yer alan aktörleri sıralayacak olursak, bunlar: Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, iktidar partisi, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu (MGK), Dışişleri Bakanlığı, TBMM ve TBMM Başkanlığıdır.

Karşılaşılan konu kritik bir öneme sahip olmakla birlikte, rejime ilişkin kritik sorunlarla ilgilenen tek bir gruptan söz edilemez. Rejim yapısı açısından baktığımızda, birbirinden bağımsız birden çok aktörün varlığıyla süreç boyunca karşılaşılmakta ve bu aktörler karar alma sürecine fiili olarak katılmaktadır. Bu açıdan, mevcut çalışmada yetkili karar biriminin, "bağımsız aktörler koalisyonu" olduğu ileri sürülebilir.

AK Parti iktidarı döneminde Irak'a dönük operasyona ilişkin olarak, sadece yürütme gücüyle böyle ciddi bir kararın alması oldukça sıkıntılı bir durumdur. Dolayısıyla Hükümet, böylesi hayati bir kararda temel aktörlerle işbirliği içerisine gitmekte ve sorumluluğu paylaşmaktadır.

Çalışmamızın teorik kısmında da belirttiğimiz gibi, yetkili karar biriminin koalisyon olduğu durumlarda, birden fazla bağımsız aktörün varlığı söz konusudur. Burada birden fazla bağımsız aktörü içeren kuruluşlar, hükümetin içerisinden oluşabileceği gibi, hükümet dışından da olabilmektedir. (Hermann ve diğerleri, 2001, s.146)



#### d. Karar Süreci Dinamikleri

Koalisyon karar biriminin en belirgin özelliği, siyasi otoritenin parçalanması durumudur. Dolayısıyla burada tek bir partinin veya grubun rejim üzerinde herhangi bir kontrolü söz konusu olmamakta, otorite, ya tek bir yürütme organının kolektif liderliğinde ya da güçler ayrılığı gibi kurumlar arası düzenlemelerle paylaşılmaktadır. Bu yapılarda hükümetin kaynaklarını işleyebilme yetisine sahip tek bir grubun varlığı bulunmamaktadır. Koalisyon karar alma sürecine en çok etki eden değişken, “karar alma kurallarıdır.” (Hagan ve diğerleri, 2001, ss.169-216)

Hagan ve Hermann’ın karar birimleri kuramında belirttiği karar alma kurallarını sıralayacak olursak: (Hagan, 1993, ss.1-187; Hermann, 2001, s.66)

- Anarşi/Kargaşa modeli (karar kuralları yoktur),
- Birim veto modeli (karar kuralları oybirliği gerektirir ve hiçbir aktör diğerinin girişimini engelleyemez) ve
- Kazanan koalisyonla minimum bağlantı (koalisyon kuralları çoğunluğun lehinedir).

Yetkili karar biriminin belirlenmesi kısmında belirttiğimiz üzere, Türkiye’nin Irak sorusuna ilişkin karar sürecinde, bağımsız aktörler koalisyonu yer almakta ve koalisyon kuralları da, çoğunluğun lehine şeklinde kendini göstermektedir. Burada karar birimi içindeki aktörlerin bir alt kümesi tarafından yapılan yetkili karara da olanak sağlanmaktadır.

ABD’nin kuzeyden ikinci bir cephe açma arzusu ve bu çerçevede Türkiye’ye ilemiş olduğu taleplerin her biri hassas nitelik taşımaktadır. Bu süreçte her iki ülkenin de müzakere heyetleri yoğun bir çalışma programı yürütmüştür. Müzakereler de, özellikle Türkiye açısından hassas öneme sahip konular, kırmızı çizgiler olarak defalarca vurgulanmış ve uzun tartışmalar yaşanmıştır. Süreç boyunca verilecek karar, “tarihi karar” olarak yansıtılmış ve alınacak kararın, iki ülke arasındaki ilişkileri önemli derecede etkileyeceği düşüncesi hâkim olmuştur.

Olası Irak operasyonuna yönelik Türkiye’nin karar sürecini incelediğimiz bu çalışmada, süreç içerisinde yer alan kırılma noktaları ciddi önem arz etmektedir. Başlangıç noktasını 11 Eylül terörist saldırılarının oluşturduğu bu süreçte, ilk kırılma noktası, resmi temasların başlamasıyla gerçekleşmiştir. Bu çerçevede ABD Başkan Yardımcısı Dick Cheney’in 19 Mart 2002 tarihli Türkiye ziyareti, ile soruna dair temasların resmileşmesi açısından önemlidir. Daha öncede değindiğimiz üzere, o dönemde Türkiye’de ki iç siyasi ve ekonomik krizler ile Başbakan Bülent Ecevit’in rahatsızlığı sorunun ertelenmesine neden olmuştur.

Bu noktada sorunun ikinci kırılma noktasını, 3 Kasım 2002 seçimleri sonrası AK Parti’nin tek başına iktidara gelmesi oluşturmaktadır. Hem Ecevit iktidarında ki DSP-MHP-ANAP Koalisyon Hükümetinde hem de Abdullah Gül’ün Başbakan olduğu AK Parti iktidarında öncelikli dış politika “operasyon karşıtlığı” ve “Irak’ın toprak bütünlüğünün muhafaza edilmesi” şeklindedir. Ancak, bölgeye yönelik operasyonun kaçınılmaz olması ve artan ABD baskısı neticesinde bu tavır terkedilerek, ABD’nin yanında yer alınmıştır. Burada ABD’nin uzun yıllardır stratejik bir ortak olması ve PKK faktörü, bu yönde bir tavır sergilenmesinde belki de en önemli sebeplerdir. Bu çerçevede, 5 Şubat 2003 tarihinde Başbakan Abdullah Gül’ün Irak konusunda barışçıl yolların tükendiğini belirtmesiyle, Türkiye operasyona katılma kararı almış ve sürecin üçüncü kırılma noktasına geçilmiştir. Bu süreçte ABD’li yetkililer ile yapılan müzakereler neticesinde ilk olarak 5 Şubat günü yetki tezkeresi, Bakanlar Kurulu imzasıyla TBMM’ye sunulmuştur. Bu tezkere, askeri üs ve tesisler ile limanların

yenileştirilmesi ve alt yapı çalışmalarlarıyla ilgili olarak ABD'ye mensup teknik ve askeri personelin 3 ay süreyle Türkiye'de bulundurulması durumlarını içermektedir. (Hürriyet, "Yetki tezkeresi TBMM'de", 05.02.2003)

6 Şubat tarihinde Meclis'te Irak konusunda askeri üs ve limanların modernizasyonu ile ilgili Hükümet'e yetki veren tezkere, kapalı oturumda, 308 kabul, 193 ret ve 9 çekimser oyla kabul edilmiştir. (Hürriyet, Hükümete Yetki", 06.02.2003)

Ortaya çıkan bu tablo, ABD'li organlarca memnuniyetle karşılanmış ve yetki tezkeresi, süreç içerisinde gelişecek durumlara ilişkin benzer tablo ile karşılaşılacağı algısının oluşmasına yol açmıştır. Bu ilk tezkerenin oylanmasında, AK Parti'nin 44 fire verdiği görülmektedir. Bu açıdan baktığımızda TBMM Başkanı Arınç'ın Irak'a asker gönderilmesi ve ABD askerinin Türkiye'ye kabulüne karşı çıkan beyanatlar vermesi dikkate değer bir olgudur. (Bila, 2007, s.207) Diğer taraftan Cumhurbaşkanı Sezer'de, Hükümet'in Irak konusunda ABD'ye destek veren politikalarının MGK kararlarına uygun olduğunu dile getiren açıklamalarda bulunması da önemli bir diğer gelişmedir. (Milliyet, "2003 Yılı Nasıl Geçti?")

Ana muhalefet partisi olan CHP'nin tavrı da bu süreçte iç siyasi muhalefet açısından değerlendirilmektedir. Bu açıdan CHP kanadı başından beri savaş karşıtı tutumunu korumuş ve yetki tezkeresinin oylanması ve sonrasında yapılan açıklamalarda bu yönde bir duruş sergilemiştir. (Hürriyet, "Ankara'da patlayan Irak Savaşı kızışıyor", 07.02.2003)

Gelinen bu noktada askeri konularda bir ilerleme olmasına rağmen, siyasi ve ekonomik müzakerelerde istenen ilerleme sağlanamamıştır. ABD'nin askeri destek oranına göre sunmuş olduğu 4 ila 15 milyar dolarlık mali destek, Ankara Hükümeti'nce yetersiz bulunmuş, Ankara'nın talepleri ise, ABD tarafından geri çevrilmiştir. ABD ise, Türkiye'den 18 Şubat tarihine kadar bir yanıt alma konusunda ısrarcı olmuştur. (Yetkin, 2004, ss.151-152)

ABD'nin Türkiye'ye yönelik baskısının artan oranda devam etmesi ve sürenin daralması sonucunda, karar alma sürecinin dördüncü kırılma noktası olan tezkere müzakereleri 11 Şubat 2003 tarihinde ABD ile Türkiye arasında başlamıştır. (Bölükbaşı, 2008, s.33) Bu dönemde AK Parti lideri Erdoğan da, asker giriş-çıkışı ile ilgili olarak, BM Güvenlik Konseyi'nin vereceği karar ve gelişmeler neticesinde Hükümetin nihai kararını oluşturacağını açıklamıştır. (Hürriyet, "Ankara'da patlayan Irak Savaşı kızışıyor", 12.02.2003)

Dışişleri Bakanı Yaşar Yakış ve Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Ali Babacan'ın, temaslarda bulunmak üzere 12 Şubat 2003 tarihinde ABD'ye gitmiştir. (BYGEM, "Aydın Tarihi", Şubat 2003) Babacan ve Yakış'ın ABD ziyareti sırasında ve sonrasında herhangi bir sonuç alamamıştır. Bu durum üzerine, Başbakan Gül "Amerikan askerinin Irak'a geçmesi ile Türk askerini Irak'a gönderme ve hava sahasını açmayı" içeren ikinci tezkereyi, 18 Şubat'ta Meclis'e göndermekten vazgeçmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de oluşan bu güvensizlik ortamı ABD'de sıkıntıya neden olmuş ve Amerikan yönetimi bu duruma tepki göstermiştir. (Yetkin, 2004, ss.158-159)

Gelişen bu durum karşısında, karar sürecinde yer alan diğer aktörlerin bu duruma karşı verdikleri tepkiler, sürecin gidişatını anlamada önemli ayrıntılardır. İlk olarak iktidar partisine baktığımızda, AK Parti lideri Erdoğan, Irak sorununa ilişkin olarak yapmış olduğu değerlendirmede, önceliğin Türkiye'nin talepleri olduğunu belirtmiştir. (Hürriyet, "Erdoğan: Önce Türkiye'nin talepleri", 19.02.2003)

İç siyasi muhalefet açısından sürecin bu noktasına baktığımızda, CHP Genel Başkanı Deniz Baykal ise, ABD ile yürütülen müzakerelerin "at pazarlığına" dönüşmüş olmasından duyduğu rahatsızlığı dile getirmiştir. Türkiye'nin bu kriz karşısında doğru

yönetilmediğini belirten Baykal, Hükümet'in ikili bir yaklaşım içinde olduğunu söylemiştir. Artık bir karar aşamasına gelindiğini ifade eden Baykal'a göre, bu aşamada hükümet karar almamayı, karar almamış gibi gözükmeyi ve/veya alınan kararın sorumluluğunu taşımaktan kaçınmayı tercih etmektedir.(Yeni Şafak, "Baykal: Müzakereler para pazarlığına döndü", 22.02.2003)

MHP kanadından ise Genel Sekreteri Faruk Bal, hükümetin Irak konusunda açık ve anlaşılabilir bir politika izlemediğini bildirerek Hükümet'in ucuz pazarlık yöntemi izlediğini ifade etmiştir. (Hürriyet, "MHP'den Hükümet'e suçlama", 21.02.2003)

Karar alma sürecinde yer alan aktörler arasında, sürecin her aşamasında çetin tartışmaların yaşandığı, bilinen bir gerçektir. Yaşanan bu gelişmeler neticesinde, 24 Şubat 2003 tarihine gelindiğinde, Başbakan Abdullah Gül başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Türkiye'de yabancı asker bulundurulmasına ve yurtdışına asker gönderilmesine ilişkin tezkere imzaya açılmıştır. (Radikal, "Irak Krizinin Perde Arkası", 23.01.2004)

Bakanlar Kurulunda yer alan bir grup Bakan'ın tezkereye karşı çıkması nedeniyle bu tezkere hakkında Bakanlar Kurulu'nda uzunca tartışmalar yaşanmıştır. Burada özellikle AK Parti'nin Milli Görüşçüleriyle liberalleri arasında yaşanan tartışmalar dikkate değerdir. Bu çerçevede değerlendirdiğimizde tezkerenin kabinedeki en kuvvetli muhalifleri arasında Başbakan Yardımcısı Ertuğrul Yalçınbayır, Kültür Bakanı Hüseyin Çelik ve Bayındırlık Bakanı Zeki Ergezen'in yer aldığı görülmektedir. Buna karşılık, Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül, İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu, Adalet Bakanı Cemil Çiçek, Milli Eğitim Bakanı Erkan Mumcu ve Sanayi Bakanı Ali Coşkun tezkereyi savunan grubun başını çekmektedir. Çiçek, Gönül ve Aksu gibi tezkereyi savunan Bakanlar'ın çoğunu ANAP kökenli siyasetçiler oluşturmuştur. Hatta bu Bakanlardan bir kısmı, 1991'de yaşanan Körfez Krizi zamanında bakan veya bürokrat olarak görev almış kişilerdir. Ulaştırma Bakanı Binali Yıldırım, Enerji Bakanı Hilmi Güler ve Maliye Bakanı Kemal Unakıtan gibi isimler de, ANAP kökenlilere destek veren ikinci bir grupta yer almıştır. Ertuğrul Yalçınbayır, Hüseyin Çelik ve Mehmet Aydın, Bakanlar Kurulu kararına imza atmamakta direnç göstermişler de, Başbakan Gül, bu konunun gerçek sahibinin Meclis olduğunu ve kararı Meclis'e bırakmak gerektiğini belirterek, imzaların atılmasını sağlamıştır. (Milliyet, "Irak tezkeresi AKP'yi çatlattı", 07.02.2003)

İktidar partisine baktığımızda, AK Parti Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında, AK Parti Meclis Grubu karar öncesi toplanmıştır. Bu toplantı sırasında, Cumhurbaşkanı Sezer ve Meclis Başkanı Bülent Arınç'ın BM kararının gerekli olduğu yönünde beyanları, AK partili milletvekilleri arasında duyulmuş ve sıkıntılarının yaşanmasına sebep olmuştur. Bu çerçevede Irak konusuna yönelik kararın 28 Şubat'ta yapılacak MGK sonrasına kalması fikri, AK Partili milletvekilleri arasında ılımlı karşılanmıştır. (Yetkin, 2004, ss.167-168) Bu toplantıda, AK Parti milletvekilleri, tezkere konusunda ikna edilmeye çalışılmış ve belirli noktalarda vekillere uyarılarda bulunulmuştur.<sup>1</sup> (Hürriyet, "İkna için 3 Uyarı", 26.02.2003)

Bütün bu gelişmelerin neticesinde yurt dışına asker göndermeye ve Türkiye'de ABD askeri kabul etmeye izin veren tezkere 25 Şubat 2003 tarihinde TBMM'ye ulaşmıştır.

<sup>1</sup>AK Partili vekillere uyarı verilen noktalar şunlardır: Kürt devleti kurulabileceği ve bölücülüğün yeniden doğabileceği konusunda uyarılarda bulunulmuştur. Bununla birlikte ABD'nin Ege ve Kıbrıs'ta Yunan tezlerini destekleyebileceği vurgusu yapılarak AB konusundaki desteğini çekebileceği ifade edilmiştir. Bakü-Ceyhan petrol boru hattının gerçekleşme olasılığının artabileceği ve Musul – Kerkük'ün Kürt aşiretlerin eline seçebileceği ihtimaline yer verilmiştir. Ayrıca ABD'nin desteğini çekmesiyle ekonomide büyük sıkıntılarının yaşanabileceğine yönelik savlar ileri sürülmüştür.

Tezkerenin içeriğinde, 62 bin ABD askerini kapsadığı ve süresinin de altı ay olduğu belirtilmiş ve Devlet Bakanı Ali Babacan, olası Irak operasyonu nedeniyle ABD'nin Türkiye'ye hibe ve kredi olarak toplam 24 ila 30 milyar dolar vereceğini söylemiştir. (NTV, "Ali Babacan'ın CNBC'ye açıklamalarının tam metni",2003)

Soruna ilişkin yetki tezkeresinin TBMM'de oylanmasının 28 Şubat MGK toplantısı sonrasında bırakılması, tarafların dikkatini MGK toplantısına yöneltmiştir. Burada askeri önemi yüksek olan soruna yönelik askerin desteği aranmış ve bu sayede sorumluluğun paylaşılması hedeflenmiştir. Ancak Hükümet kanadının beklentisi, umulan düzeyde gerçekleşmemiş ve Cumhurbaşkanı Sezer'in başkanlığında toplanan MGK'dan Hükümete Irak'a yönelik tavsiye kararı çıkmamıştır.

Bu dönemde Genelkurmay Başkanı Özkök'ün de Irak'a asker gönderilmesinin gerekli olduğu yolunda ek bir açıklama yapmaması dikkate değerdir. 28 Şubat'ta MGK tavsiyesiz ve yorumsuz açıklamasını yapmış, böylece Hükümetin beklediği yönde bir destek mesajı ne Cumhurbaşkanı, ne Genelkurmay Başkanı, ne de MGK kanadından çıkmıştır. Diğer taraftan, ABD Büyükelçiliği yetkililerinin AK Parti milletvekilleri arasında nabız yoklaması şeklinde yapmış oldukları ikna konuşmaları ters tepmiş, ABD'ye dönük tepkinin artmasına neden olmuştur. (Yetkin, 2004, ss.168-169)

Bütün bu yaşanan gelişmeler neticesinde 1 Mart 2003 günü Türk askerinin yurtdışına gönderilmesi ve yabancı ülke askerlerinin Türk topraklarında bulunmasına ilişkin tezkere gizli oturumda oylanmış ve bunun sonucunda 264 evet oyuna karşılık, salt çoğunluk olan 267 bulunamadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. (TBMM Tutanak Dergisi,2003, s.133)

Sonuç olarak 1 Mart Tezkeresi'nde nihai karar, iki ittifak arasında çatışma konusu olmuştur. Bu karar anında Türkiye için iki karşıt politika tercihinin temsili söz konusudur. Bakanlar Kurulu'ndaki bazı Bakanlar, MGK, TSK, Dışişleri Bakanlığı ve AK Parti lideri bir tarafı, Cumhurbaşkanı, TBMM, bazı Bakanlar ve TBMM Başkanı Bülent Arınç diğer bir ittifak kanadını temsil etmektedir. Çizilen bu çerçevede, nihai karar, Meclis çatısı altında alınmaya çalışılmıştır.

#### e. Karar Alma Sürecinin Çıktısı

Irak konusu, Türkiye'nin hem bölgesel çıkarları hem de ABD ile olan uzun dönem ilişkileri açısından çok önemli bir sorun teşkil etmesi sebebiyle karar birimine dâhil olan tüm aktörler konunun ciddiyetinin ve öneminin oldukça farkında olmuşlardır. Dönemin Parlamento yapısına baktığımızda, 550 milletvekilinden oluşan TBMM'de, 3 Kasım 2002 seçimleri sonrası, partilerin sandalye dağılımları ise şu şekildedir: AK Parti 363, CHP 178 ve bağımsız 9. Anayasanın 96. Maddesi uyarınca, tezkerenin Meclis'ten geçebilmesi için salt çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede, 1 Mart Tezkeresi'nin oylanmasına 553 milletvekili katılmış, 264 milletvekili kabul, 250 milletvekili ret ve 19 milletvekili çekimser oy kullanmıştır. Ancak, salt çoğunluğun 267 olması gerekçesiyle tezkere reddedilmiş sayılmıştır. (TBMM Tutanak Dergisi, 2003, s.133)

Teorik çerçevede belirttiğimiz karar çıktıları açısından 1 Mart Tezkeresi'ni değerlendirdiğimizde, karşımıza kazanımların dağılımı yöntemi olan asimetrik yapılanma çıkmaktadır. 1 Mart Tezkeresi'ne ilişkin karar alma sürecinin çıktısı, kazanımların asimetrik dağılımında yer alan "asimetrik taviz"dir. Asimetrik taviz karar çıktısında, bir tarafın tercihi hâkim olmakta ve bazı üyeler diğerlerine nazaran daha fazla kazanım elde etmektedir. Diğer bir ifadeyle, karar birimi içerisinde yer alan bazı aktörler veya üyeler, kendi tercihlerini gerçekleştirebilirken; diğerleri bunu yapamamaktadır. (Çuhadar-Gürkaynak ve Özkeçeci-Taner, 2004, ss.54-55)

ABD'nin olası Irak operasyonuna ilişkin 1 Mart Tezkeresi karar sürecinde, bir tarafta Türkiye'nin ABD yanında yer almasını isteyen lobi, diğer tarafta bu savaşta yer almasını istemeyen savaş karşıtı lobi yer almaktadır. Mecliste yapılan gizli oylama sonucunda savaş karşıtı olan tarafın tercih ettiği karar sonucu çıkmış ve bu tarafın üyeleri kazanım elde etmiştir. Diğer taraftan tezkere sonrası yapılan açıklamalarda, tercihleri karar çıktısına yansımaya devam etmiştir. Tezkere sonrası ilerleyen dönemlerde, gelişmeleri izleyen taraf, kararın yeniden gözden geçirilmesini teşvik edici yönde bir tutum takınmıştır. Sonuçta, yetkili karar birimi üyelerinin yapmış olduğu bu tercih, kesin bir biçimde nihai karar olmayabilir. Nitekim karar sonrası, ikinci bir tezkerenin varlığının gündeme getirilmesi, bu açıdan dikkate değer bir olgudur. (Hermann ve diğerleri, 2001, s.71)

Meclis'in tezkereyi onaylamamasının ardından yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere kararın sahiplenilmesi söz konusudur. Abdullah Gül'ün "*her şey demokratik bir süreç içinde oldu. TBMM'nin bu kararına saygı göstermeliyiz.*" Recep Tayyip Erdoğan'ın "*demokrasi kazandı, tam demokratik bir karar.*" Bülent Arınç'ın "*herkes bu karara şapka çıkarmalı.*" Ertuğrul Yalçınbayır'ın "*Türkiye'nin itibarı arttı.*" ve Deniz Baykal'ın "*Meclis, milletin iradesine saygı gösterdi.*" şeklinde ki açıklamaları karara yönelik sahiplenmeye örnek verilebilir. (Hürriyet, "Tezkere Oylaması Güven Oylaması Değildir", 02.03.2003)

Orantısız uzlaşmanın karar süreci çıktısı olduğu 1 Mart Tezkeresi'nde çoğunluğun lehine durumun gelişmesi neticesinde diğer taraf bekleyişe geçmiş ve sürecin yeniden ele alınmasının gerekliliği üzerinde durmuştur. Bu açıdan değerlendirdiğimizde karar sürecinin çıktısına tercihleri yansımaya karar birimi üyelerinden beklenen Irak konusunu gündemde tutma, kararın yeniden gözden geçirilmesi talebi ve daha fazla aktif hareket tarzının benimsenmesidir. Bu çerçevede Erdoğan'ın siyasi yasak döneminin sona ermesi ve ardından 59. Hükümeti kurarak Başbakan olmasıyla birlikte, Irak operasyonuna ilişkin ikinci tezkere yeniden gündeme gelmiştir.

#### **f. Değerlendirme**

1 Mart Tezkeresine ilişkin karar süreci, Türkiye'nin hayati çıkarlarının söz konusu olduğu hassas durumları içermesi bakımından önemlidir. 1 Mart Tezkeresi, Türk siyasi hayatında birçok açıdan farklılıkların yaşandığı bir karar alma süreci olarak yorumlanabilir. Bu süreçte yer alan aktörlerin farklı kanatlarda yer alması ve Parlamento çatısı altında bulunan mutlak çoğunluğa sahip parti elitinin beklentisinden farklı bir sonuç çıkması, bu farklılıkların en temel göstergesidir. Diğer taraftan, bir istisnai durum olarak 1 Mart Tezkere süreci, Hükümet ile Parlamentonun her zaman ortak hareket etmediği gerçeğini de ortaya koyması bakımından dikkate değerdir. Daha açık bir ifadeyle, Bakanlar Kurulu'ndan çıkan bir kararın, Parlamentoda reddedilmesi ender görülen bir karar çıktısı olarak söylenebilir.

Bu süreç ve çıktısında elde edilen bulguları analiz edecek olursak, ilk olarak güçlü bir liderlik oydaşmasının bulunmamasının, belirleyici bir uzlaşmanın elde edilememesinde etken rol oynadığını görmekteyiz. Hermann'ın çalışmasında da üzerinde önemle durduğu "otoriter figür"ün önemi 1 Mart Tezkere sürecinde kendisini göstermiştir. Bu süreçte etkili bir otoriter figürün olmayışı süreç boyunca hissedilmiş ve sonuç da karar çıktısı üzerine yansımıştır. Nitekim 14 Mart 2003 günü Cumhurbaşkanı Sezer'in Erdoğan'ın Başbakan olduğu 59. Hükümeti onaylaması ve ardından Erdoğan Başbakanlığındaki Hükümetin 20 Mart 2003 tarihinde TBMM'den aynı tezkereyi geçirmesi, otoriter figür durumunun en somut örneğidir.

Diğer taraftan soruna ilişkin Bakanlar Kurulu içerisinde ve milletvekilleri arasında yer alan kutuplaşma düzeyinin yoğunluğu, dış politika kısıtlamalarının yaşanması nedeniyle çalışmanın bir diğer bulgusunu oluşturması açısından önemlidir. Özellikle AK Parti içerisinde yer alan Kürt kökenli ve Milli Görüşçü milletvekillerinin bu kutuplaşma düzeyini etkiler nitelikte olduğu görülmektedir. Bu açıdan değerlendirdiğimizde, süreçte yer alan aktörlerin analiz edilmesi oldukça önemli bir durumdur. Aktörlerin analiz edilmesi durumunu biraz daha açacak olursak, AK Parti'nin parti tabanına baktığımızda merkez sağ kökenli milletvekillerinin kuruluş aşamasında yer aldığı görülmektedir. Ancak, bu durum, partinin tamamının bu tabandan geldiği şeklinde yorumlanmamalıdır. Sonuçta partinin elit kesiminin, Milli Görüş eksenli olduğu bilinmektedir. Ayrıca, AK Parti, bu dönemde, çok az da olsa, CHP ve DSP kanadından da milletvekilini bünyesinde barındırmıştır. İktidar partisi olan AK Parti tabanının çeşitlilik arz etmesi ve bu dönemde yeni kurulmuş bir parti olarak Hükümette ve dış politika alanında yer alması, 1 Mart Tezkeresi sürecini etkileyen dinamikler arasında gösterilebilir. Çünkü AK Parti'nin tecrübesiz bir iktidar oluşu, grup bazlı hareket etmesini engellemiş ve milletvekillerinin birincil kimlikleri grup düzeyinde gelişmemiştir. Bu çerçevede aidiyetlik duygusunun parti temelli değil, kimlik düzeyinde şekillendiği görülmektedir. AK Parti içerisinde 1 Mart Tezkeresine olumsuz yönde oy kullanan milletvekillerinin çoğunun Kürt kökenli olması, bu duruma örnek teşkil etmektedir. Bunlara ilaveten kamuoyunda oluşan savaş karşıtlığı, uluslararası meşruiyet sorunu ve müdahale neticesinde olası riskler de, milletvekillerini olumsuz yönde etkileyen unsurlar arasında gösterilebilir.(Bölükbaşı, 2008, ss.135-136)

1 Mart Tezkeresinin hem askeri, hem de siyasi ehemmiyeti yüksek olan bir karar alma süreci olduğu açıkça görülmektedir. Bu noktada, iktidar partisi, sorumluluğu tek başına üstlenme taraftarı olmamış ve süreç boyunca da bunu açık bir biçimde yansıtmıştır. Nitekim karar alma süreci boyunca Hükümetin MGK kararlarına olan yaklaşımı ve 1 Mart Tezkeresinin TBMM'de oylanmasının 28 Şubat MGK toplantısı sonrasına bırakması, bu noktaya verilebilecek bir örnektir.

Bakanlar Kurulu açısından bir değerlendirme yapmak gerekirse, Ertuğrul Yalçınbayır, Hüseyin Çelik, Mehmet Aydın ve Zeki Ergezen gibi isimlerin, ABD'nin olası Irak müdahalesine karşı çıktıklarını görmekteyiz. Başbakan Gül, Bakanlar Kurulu'nda böyle bir kararın Meclise bırakılması gerektiğini ileri sürmesiyle kararın Meclis'e sevk edilmesini sağlasa da, Kabinede bütünlüğün sağlanmadığı Meclis oylamasında görülmektedir.

Diğer taraftan TBMM Başkanı Bülent Arınç'ın, basına yapmış olduğu açıklamaların çoğunda uluslararası meşruiyete vurgu yapması, olası harekâta destek vermede olumsuz yaklaştığı görüşünü yansıtmıştır. Bu noktada Milli Görüş'ten gelen Arınç'ın da savaş lobisi karşıtı tarafta yer aldığı ve Tezkeresi oylamasında Hükümet kanadıyla saf tutmadığı bulgusu elde edilmektedir.

Karar süreci boyunca yürütülen müzakerelerde Dışişleri Bakanlığı ve TSK'nın ortak bir düzlemde hareket etmesi, süreçte baskın bir lider veya grubun olmadığını göstermesi açısından önemli bir bulgudur.

Hükümetin kaynaklarını işleyebilme yetkisini elinde bulunduran tek bir bireyin varlığına bu süreçte rastlanmamakta ve hiyerarşik bir yapılanma görülmemektedir. Ayrıca, süreç boyunca AK Parti Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın ABD ile yapılan görüşmeleri gayri resmi bir düzeyde yürütmesi ve sürece fiili olarak katılım göstermesi önemli bir ayrıntıdır. Ne var ki karar sürecinde, ABD askerinin konuşlandırılması hususunu destekleyen Erdoğan, bu konuda partisini ikna etmeye çalışmışsa da, başarılı olamamıştır. Bu çerçevede değerlendirdiğimizde AK Parti

grubunun ortak bir paydada buluşamadığı gözlenmektedir. Başbakan Abdullah Gül'ün ve AK Parti lideri Erdoğan'ın parti grubuna yönelik ikna yönetimin başarısız olması ve karar çıktısının beklenenin tersi yönünde şekillenmesi, süreç içerisinde baskın bir lider kişiliklerine sahip olmadıklarını göstermesi bakımından dikkate değerdir.

Diğer taraftan süreç boyunca Erdoğan'ın çizmiş olduğu profile baktığımızda, liderin önüne çıkan kısıtlamalarla mücadele etmediği, aksine bunlara saygı duyduğu görülmektedir. İkinci olarak, Erdoğan dışarıdan gelen bilgiye oldukça açık bir tavır sergilemekte ve aktif rol oynayan tüm aktörlerle bilgi alış-verişinde bulunmayı tercih etmektedir. Dış politika alanında ciddi bir deneyime sahip olmadığından, bu karar sürecinde Erdoğan, Ömer Çelik, Egemen Bağış ve Cüneyt Zapsu'dan oluşan danışman grubuyla birlikte hareket etmektedir. Bu açıdan edinilen bulgular doğrultusunda Erdoğan için öncelikli olanın, kaybı minimum seviyede tutulması olduğunu söylemek yanlış değildir. Dolayısıyla ilişkilerini koruma ve başkaları tarafından kabul görme isteği Erdoğan tarzı bir durum olmamakla birlikte, Erdoğan'ın daha ziyade görev odaklı bir lider olmayı tercih ettiği şeklinde yorumlanabilir.

Sürece katılan ve müdahale yanlısı tavır takınmayan Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e baktığımızda, dış politika alanında özel bir uzmanlık alanına sahip olmadığını görmekteyiz. Irak konusuna istinaden, eski Anayasa Mahkemesi Başkanı olan Sezer'in basına yansıyan demeçlerinin birçoğunda uluslararası meşruiyete vurgu yapmıştır. Bu durum, Sezer'in, Irak'a yönelik bir müdahaleye sıcak bakmadığını anlamamıza yardımcı olmakta ve Kabine kanadıyla doğru orantılı düşünmediği sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

1 Mart Tezkere karar alma sürecinde aktörlerin genel hatlarıyla analiz edilmesi çerçevesinde sürecin kilit noktasını oluşturan TBMM'de bir bütünlük sağlanamadığı ve süreç boyunca iç siyasal rejimin dağınık bir yapıda olduğu görülmektedir. Hükümet kanadı ile Parlatmentonun farklı bir tavır alması ve sürecin girdileri ile çıktıkları arasında uyuşmanın sağlanamaması, dikkatli okunması gereken bir durumdur. Çünkü daha önceden de belirttiğimiz üzere, bu türden bir durum, Türk dış politikasında karar mekanizmaları açısından nadir görülen bir olgudur.

Tezkere karar alma sürecinde, birbirinden bağımsız aktörlerin sürece aktif olarak katılımı ve karar çıktısı üzerinde tercihlerin yansımaları etkiler nitelikte olması, çalışmamızın temel savı olan yetkili karar biriminin özerk aktörler koalisyonu olduğunu destekler niteliktedir. Bu aşamada, karar alma süreci dinamikleri açısından da, karar kurallarının, çoğunluğun lehine şeklinde geliştiği çok net bir biçimde görülmektedir.

Bütün bu genel değerlendirmelerin neticesinde, karar biriminin niteliği dış politikada yer alan aktörlerin davranışlarını etkilemektedir. Daha öncede belirttiğimiz üzere, baskın bir liderin veya grubun var olduğu yapılarda özerk aktörler koalisyonundan farklı bir tablonun ortaya çıkması muhtemeldir. 1 Mart Tezkere sürecinde Başbakan Abdullah Gül'ün baskın bir lider olmayışı ve AK Parti grubunun baskın bir grup formunda şekillenmemesi, AK Partili milletvekillerinin tercihlerini etkilemiştir. Dolayısıyla bu durum karar çıktısına da yansyarak, beklenen aksi bir tablo ile karşılaşmıştır. Daha önce de belirttiğimiz üzere, AK Parti lideri Erdoğan'ın Başbakan olmasıyla birlikte, 1 Mart tezkeresinin aynı şekilde Meclisten geçmesi bu savı desteklemesi açısından ciddi önem arz etmektedir.

Karar sürecinde yer alan aktörlerin fazlalığı, sürecin uzun ve çatışmalı bir hal almasına olanak sağladığı görülmektedir. Bu çerçevede süreç içerisinde yer alan aktörler ile ortak bir zeminde buluşma sağlanmaya çalışılmış ve bu durum sürecin uzamasına neden olmuştur. Benzer şekilde konuya dair süreçte yer alan aktörlerin kırmızı çizgilerinin

bulunması ve müzakerelerin üç kanattan yürütülmesi, sürecin çatışmalı seyretmesine yol açmıştır.

Son olarak, rejimin siyasi yapısı içerisinde her ne kadar mutlak çoğunluğa sahip bir parti bulursa da bu durum Parlamentonun gücünü azaltıcı bir nitelik taşımamaktadır. Nitekim iktidarı tek başına elinde tutan AK Parti'nin Bakanlar Kurulu onayına rağmen, 1 Mart Tezkeresini Parlamentodan geçirememesi üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Buradan da anlaşılacağı üzere, hayati çıkarların söz konusu olduğu dış politika kararlarında, Parlamento'nun Hükümetin her kararını onaylamasının bir garantisi bulunmamaktadır.

### Kaynakça

- Beasley, R. K., Kaarbo, J., Lantis, S. J. ve Snarr M.T., (2013). *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. Baskı 2, UK:Sage.
- Bila, F. (2007). *Sivil Darbe Girişimi ve Gizli Belgelerle 1 Mart Tezkeresi, Ankara'da Irak Savaşları*. İstanbul: Güncel.
- Bölükbaşı, D. (2008). *1 Mart Vakası Irak Tezkeresi ve Sonrası*, İstanbul: Doğan.
- Çuhadar, E. (2012). Dış Politikada Karar Birimleri, Ertan Efeğil ve Rıdvan Kalaycı (Ed.), *Dış Politika Teorileri Bağlamında Türk Dış Politikasının Analizi* içinde, Cilt I, Ankara: Nobel.
- Efeğil, E. (2008). Bush Doktrini ve Dünya Güvenliğine Etkileri, Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, 8,103-122.
- Efeğil, E.(2012). *Dış Politika Analizi Ders Notları*, Ankara: Nobel.
- Gürkaynak- Çuhadar, E. ve Özkeçeci- Taner, B. (2004). Decisionmaking Process Matters: Lessons Learned from Two Turkish Foreign Policy Cases, *Turkish Studies*, 5(2), 43-78.
- Hagan, J.(1993). *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective*, USA:Lynne Rienner.
- Hagan, J. (2001). Does Decision Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations Theory, *International Studies Review*, 3(2), 5-46.
- Hagan, J., Everts, P. P., Fukui, H. ve Stempel, j. D. (2001). Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise, and Anarchy, *International Studies Review*, 3(2).
- Hermann, M. ve Hermann, C. (1989). Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry, *International Studies Quarterly*, 3(4), 361-387.
- Hermann, M., Preston, P., Korany, B. Ve Shaw, T. (2001). Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals, *International Studies Review*, 3(2), 83-131.
- Hermann, C., Stein, J. G., Sundelius, B. Ve Walker, S. G.(2001). Resolve, Accept, or Avoid:Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decision, *International Studies Review*, 3(2), 133-168
- Hermann, M. (2001).How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, *International Studies Review*, 3(2), 47-81.
- Kuperman, R. D. Ve Özkeçeci-Taner, B. (2006). Making Research on Foreign Policy Decision Making More Dynamic, *International Studies Review*, 8(3),537-554.
- Taydaş, Z. ve Özdamar Ö. (2013). A Divided Government, an Ideological Parliament, and an Insecure Leader: Turkey's Indecision about Joining the Iraq War, *Social Science Quarterly*, Southwestern Social Science Association, 94, 1-25.
- Taner-Özkeçeci B. (2006). Reviewing the Literature on Sequential/Dynamic Foreign Policy Decision Making, *International Studies Review*, 8 (3),545-554.



- Yetkin, Murat (2004). *Tezkere: Irak Krizinin Gerçek Öyküsü*, İstanbul:Remzi.
- USA, National Security Strategy, 2010
- TBMM Tutanak Dergisi (2002). Dönem 22, Cilt 1, Birleşim 5, Yasama Yılı 1, s.133.
- Hürriyet, “Kritik Ziyaret”, 19.03.2002.
- Hürriyet, “Kritik Ziyaret”, 19.03.2002.
- Hürriyet, “Tezkere Oylaması Güven Oylaması Değildir”, 02.03.2003.
- Hürriyet, “Yetki tezkeresi TBMM'de”, 05.02.2003.
- Hürriyet, “Hükümete Yetki”, 06.02.2003.
- Hürriyet, “Ankara'da patlayan Irak Savaşı kızışıyor”, 07.02.2003.
- Hürriyet, “Ankara'da patlayan Irak Savaşı kızışıyor”, 12.02.2003.
- Hürriyet, “Erdoğan: Önce Türkiye'nin talepleri”, 19.02.2003.
- Hürriyet, “MHP'den Hükümet'e suçlama”, 21.02.2003.
- Hürriyet, “İkna için 3 Uyarı”, 26.02.2003.
- Milliyet, “2003 Yılı Nasıl Geçti?”, 2003.
- Milliyet, “Irak tezkeresi AKP'yi çatlattı”, 07.02.2003.
- BYGEM, “Aydın Tarihi”, Şubat 2003.
- Yeni Şafak, “Baykal: Müzakereler para pazarlığına döndü”, 22.02.2003.
- Radikal, “Irak Krizinin Perde Arkası”, 23.01.2004.
- NTV, “Ali Babacan'ın CNBC'ye açıklamalarının tam metni”, 18.03.2003.